

As consequências do reconhecimento do ilícito em candidaturas *fake*, uma análise do REspe 0600003-05.2021.6.06.0062, conhecido como caso de Granjeiro no Ceará.

Pedro Henrique Percinio Gianvecchio ¹

RESUMO

Este artigo aborda a aplicação da norma de cota de gênero em registro de candidatura prevista no § 3º art. 10 da Lei 9.504/1997, tema atual em Direito Eleitoral, tendo em vista que a finalidade da norma é aumentar a participação das mulheres no processo eleitoral, alavancando o número de candidatas e representantes femininas nas casas legislativas. A aplicação prática da norma de cota de gênero no registro de candidatura fez com que alguns partidos políticos desrespeitassem ao percentual mínimo de cota de gênero nascendo o fenômeno que ficou conhecido como candidaturas *fake*, que consiste no registro de candidaturas de pessoas que não vão participar da disputa eleitoral. Trata-se de registrar candidaturas que não correspondem à vontade real das pessoas, com o intuito de preencher as vagas de “cada gênero”, caracterizando assim a fraude eleitoral. A súmula 73 do TSE surge em junho de 2024 para reconhecer a importância de participação real e efetiva dos candidatos escolhidos no percentual mínimo do gênero. Esta súmula fixou parâmetros de aplicação da norma por meio de fatos e as circunstâncias do caso concreto que demonstram a existência da fraude à cota de gênero. Todavia, em alguns casos a comprovação da fraude pode levar à cassação do registro da única mulher eleita. Este artigo pretende fazer uma reflexão a respeito dos desdobramentos do julgamento de candidaturas *fake*, bem como da aplicação da proporcionalidade e da *mens legis* para flexibilizar o reconhecimento da fraude à cota de gênero. O artigo pretende abordar o problema de conciliar a ação afirmativa das cotas eleitorais, cujo objetivo é aumentar a participação feminina na política, com a necessidade de sancionar os partidos que tentam burlar a lei eleitoral e assim, não convalidar a ilicitude de fraude à cota de gênero.

Palavras-Chave: Registro; Candidatura; Feminina; Fraude.

¹ Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Graduado em Direito e Filosofia. Mestrado em Filosofia. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9504395163751048>

ABSTRACT

This article addresses the application of the gender quota rule in candidate registration, as provided in Article 10, § 3, of Law 9.504/1997. This is a current topic in Electoral Law, considering that the purpose of the norm is to increase women's participation in the electoral process, boosting the number of female candidates and representatives in legislative houses. The practical application of the gender quota rule in candidate registration has led some political parties to disregard the minimum gender quota percentage, giving rise to the phenomenon known as fake candidacies. This consists of registering candidacies of individuals who do not intend to participate in the electoral dispute. It involves registering candidacies that do not correspond to the real will of the individuals, with the aim of filling the "gender quotas", thus characterizing electoral fraud. TSE Precedent 73 emerged in June 2024 to recognize the importance of real and effective participation of candidates chosen within the minimum gender percentage. This precedent established parameters for the application of the norm through facts and the circumstances of the specific case that demonstrate the existence of fraud regarding the gender quota. However, in some cases, proving the fraud can lead to the annulment of the registration of the only woman elected. This article aims to reflect on the ramifications of the judgment of fake candidacies, as well as the application of proportionality and the mens legis to make the recognition of gender quota fraud more flexible. The article intends to address the problem of reconciling the affirmative action of electoral quotas, whose objective is to increase female participation in politics, with the need to sanction parties that attempt to circumvent electoral law and thus, not validate the illegality of gender quota fraud.

Keywords: Registration; Candidacy; Female; Fraud.

Introdução

O presente artigo tem por escopo analisar as controvérsias quanto à aplicação das cotas de gênero nas eleições, especificamente após a publicação da Súmula 73 do TSE, que balizou o reconhecimento de fraude na cota de gênero e a possível cassação de mulheres eleitas.

A fraude consiste no registro de candidaturas femininas fictícias, ou seja, de pessoas que não pretendem disputar efetivamente o pleito. Tratam-se de candidaturas “só para inglês

ver”¹, criadas com o objetivo de burlar a ação afirmativa de inclusão da mulher na política, apenas para cumprir o mínimo de 30% de gênero e viabilizar a participação do partido político e de seus verdadeiros candidatos.

Os indícios de fraude na cota de gênero incluem ausência de votos à candidata, falta de campanha própria, dedicação à campanha de outro candidato, prestação de contas zerada ou com movimentação idêntica entre várias candidatas. A fraude pode acarretar graves sanções, como a decretação da nulidade dos votos recebidos pelo partido, a cassação do diploma de todos os candidatos eleitos do partido ou federação (homens e mulheres), pois as candidaturas fictícias contaminam todas as demais.

A amplitude dos efeitos da ocorrência da fraude à cota de gênero foi debatida no *leading case* que ficou conhecido como caso Valença do Piauí. Em 17 de setembro de 2019 foi julgada uma ação de investigação judicial eleitoral (Recurso Especial Eleitoral nº 193-92/PI), na qual foram discutidas as consequências da fraude às cotas de gênero nas eleições, especialmente quando a decisão determina a cassação de candidatas eleitas.

A finalidade do § 3º do artigo 10 da Lei 9.504/1997 é, sem dúvida, promover a igualdade de gênero na participação política. Em contrapartida, a violação dessa norma pode levar ao indeferimento da chapa e fundamentar a cassação de candidatas eleitas, reduzindo a já escassa composição feminina no Legislativo municipal.

A relatoria desse recurso foi do Ministro Jorge Mussi, e o resultado do julgamento foi apertado: de quatro votos a três. A corrente vencedora votou pela queda total do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) da coligação, e foi utilizado o argumento de que o bem jurídico tutelado é a normalidade e a legitimidade do pleito. A fraude à cota de gênero em eleições proporcionais implica a cassação de todos os candidatos registrados pela legenda ou pela coligação, sob pena de ensejar uma “verdadeira e inadmissível brecha aos partidos políticos e coligações para registrarem candidaturas ‘laranjas’, na medida em que seriam incentivados a ‘correr o risco’ de lançá-las”. A corrente vencida defendeu a punição apenas dos responsáveis e dos beneficiários identificáveis.

¹ Lei para inglês ver é a expressão usada no Brasil e em Portugal para leis ou regras consideradas demagógicas e que não são cumpridas na prática. A origem da expressão tem várias versões, mas deriva possivelmente de uma situação vivenciada no Período Regencial da história brasileira referente ao tráfico de escravos. Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/>

Em julgamento realizado em 15 de agosto de 2024 no RESPE 0600003-05.2021.6.06.0062, a questão de candidaturas *fake* voltou a ser debatida. O Ministro Floriano de Azevedo Marques argumentou que a aplicação das sanções previstas para a fraude à cota de gênero não pode conduzir a resultados contrários à finalidade da norma, que é ampliar a participação das mulheres na política.

Em contrapartida, a Ministra Cármen Lúcia expressou preocupação com a flexibilização da norma, sustentando que isso poderia enfraquecer o objetivo de promover a participação feminina na política e abrir espaço para fraudes.

Ao final, por quatro votos a três, os ministros Raul Araújo, Isabel Gallotti e Floriano de Azevedo Marques foram parcialmente vencidos e, para o Tribunal Superior Eleitoral, não há contrassenso em cassar o mandato de uma mulher se o partido dela praticou fraude à cota de gênero nas eleições.

Assim, julgou-se procedente o pedido formulado na ação de impugnação de mandato eletivo por fraude à cota de gênero, para: i) decretar a nulidade dos votos recebidos pelo Partido Republicanos, nas eleições proporcionais de 2020, do Município de Granjeiro/CE; ii) cassar o respectivo DRAP e os diplomas dos candidatos a ele vinculados; e iii) determinar o recálculo do quociente eleitoral e partidário, com execução imediata do acórdão.

Considerando que se trata de um problema recorrente em eleições brasileiras, os desdobramentos práticos da aplicação da Súmula 73 do TSE constituem um tema atual, cujas discussões ainda estão longe de alcançar um termo satisfatório e definitivo. Cabe questionar se é possível abrandar o combate à fraude e a satisfação do princípio da lisura eleitoral sob o pretexto de promover a igualdade de gênero.

A participação feminina na política e a quota de gênero como ação afirmativa

A discussão sobre desigualdade feminina na sociedade é muito antiga, cujas raízes mais profundas, de natureza histórica e cultural, podem ser identificadas já no livro de Gênesis, quando Deus anuncia à mulher que, como consequência de sua desobediência, ela teria dores aumentadas na gravidez e no parto, e haveria uma relação de domínio em relação ao marido.

A desigualdade feminina no mundo do direito, refletida na legislação é facilmente identificável. O Código Civil de 1916, por exemplo, estabelecia que as mulheres casadas, enquanto subsistisse a sociedade conjugal, eram relativamente incapazes de exercer certos atos da vida civil.

A participação política por meio do voto feminino veio somente em 1927, quando a primeira eleitora foi alistada no Rio Grande do Norte, uma vez que a Constituição de 1891 não proibia os Estados de legislarem sobre o direito eleitoral. O direito ao voto feminino, cujo exercício era facultativo, foi assegurado no Código Eleitoral de 1932. Os Códigos Eleitorais posteriores mantiveram esse direito, como o Decreto-lei n. 7.586, de 25 de maio de 1945, e a Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Contudo, o alistamento e o voto não eram obrigatórios para as mulheres que não exercessem profissão lucrativa.

Apesar do avanço quanto à possibilidade de participação política, persistia uma distinção relativa à obrigatoriedade do voto: ele era compulsório para as mulheres que exercessem profissão lucrativa e facultativo para aquelas que não exercessem. A lei eleitoral concedia tratamento específico a homens e mulheres nessa situação, sem nenhuma adequação racional entre o elemento diferenciador — no caso, o gênero — e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada. Portanto, havia um claro problema ligado à correlação lógica entre fator de *discrimen* e a desequiparação procedida (Mello, 2001).

A legislação eleitoral evoluiu com advento do Código Eleitoral de 1965, que eliminou as distinções de gênero na lei. No entanto, a sociedade brasileira continuou convivendo com a desigualdade de gênero, especialmente no campo da representação política exercida por mulheres.

Vale lembrar que o princípio constitucional da isonomia, segundo o qual “todos são iguais perante a lei”, não se destina apenas ao legislador, mas também aos intérpretes e aplicadores da lei, para que não seja dado tratamento distinto a quem a lei considerou como iguais (Mendes, 2009, p. 179).

A igualdade entre homens e mulheres, prevista no inciso I do art. 5º da Constituição Federal, reflete conquistas históricas, como explica José Afonso da Silva (2005, p.217):

Importa mesmo é notar que é uma regra que resume décadas de lutas das mulheres contra discriminações. Mais relevante ainda é que não se trata aí

de mera isonomia formal. Não é igualdade perante a lei, mas igualdade em direitos e obrigações. Significa que existem dois termos concretos de comparação: homens de um lado e mulheres de outro. Onde houver um homem e uma mulher, qualquer tratamento desigual entre eles, a propósito de situações pertinentes a ambos os sexos, constituirá uma infringência constitucional.

O reconhecimento constitucional da isonomia entre homens e mulheres como um direito e uma garantia fundamental não resolveu, de modo definitivo, a desigualdade histórica da mulher no exercício dos direitos políticos. Esse fato pode ser explicado pela inexpressiva representação política exercida por elas.

Segundo o IBGE², as mulheres são maioria da população brasileira e, além disso, representam o gênero que mais ascende às vagas nas universidades, bem como o que mais conclui o ensino fundamental e o médio. Esses dados demonstram que a desigualdade não decorre de desinteresse ou inaptidão das mulheres para a política.

A promoção da igualdade material nas leis eleitorais, por meio de ações afirmativas em prol da participação feminina, teve início com a Lei nº 9.100/1995, que estabeleceu normas para as eleições municipais de 3 de outubro de 1996. O § 3º do art. 11 previa: “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”.

A obrigatoriedade de preenchimento dessas vagas por candidaturas femininas visava incluir a mulher na política, garantindo sua participação, em igualdade de oportunidades, de forma plena e efetiva. Posteriormente, o percentual mínimo de candidaturas de cada sexo foi aumentado para 30% na Lei nº 9.504/1997.

É interessante destacar que a redação original do § 3º do artigo 10 determinava que os partidos deveriam “reservar” as vagas, mas essa expressão foi alterada em 2009 para “preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.” A utilização do verbo “preencherá” indica que há uma obrigação, na qual “é necessário que o cálculo dos percentuais de 30% e 70% se baseie no número de candidatos cujos registros forem real e efetivamente requeridos pelo partido, e

² <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/22610-especial-mulheres-marco-2025.html#:~:text=Predomin%C3%A2ncia%20feminina&text=Dos%20203.080.756%20habitantes%2C%20104.548,sexo%20de%20nascimento%20dos%20moradorees>.

não (como ocorria antes) o número abstratamente previsto em lei” (Gomes, 2024, p. 543).

A não regularização dos percentuais, após o prazo de 3 (três) dias da notificação para adequação, implica o indeferimento do Demonstrativo de Regularidade Partidária, prejudicando todos os pedidos de registro de candidatura apresentados (TSE – REspe nº 0 2.939/PE – PSS 6-11-2012; Res. TSE nº 23.609/2019, art. 17, § 6º).

A partir da obrigatoriedade de preencher o mínimo de 30% das candidaturas registradas com pessoas de determinado sexo, surgiu o fenômeno das candidaturas *fake*, também chamadas de candidatas laranja. Para garantir o deferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP), os partidos políticos, ardilosamente, filiavam e registravam pessoas que, na prática, não pretendiam participar da campanha eleitoral — requerimentos de registros de candidaturas apresentados apenas para burlar a regra do percentual mínimo de 30%.

Os partidos, assim, lançam candidaturas fictícias em fraude à quotas de gênero, também conhecidas como “mulheres-laranja”, conforme explicam Fernanda de Carvalho Lage e Luiz Carlos dos Santos Gonçalves:

Mulheres que, formalmente, eram apresentadas como candidatas, mas que, na verdade, não o eram. Muitas desistiam tão logo o DRAP era registrado; outras, embora candidatas, não faziam campanha – nem mesmo um único folheto! e não arrecadavam recursos, nem os recebiam dos partidos. Como resultado, a apuração de votos mostrava que tais candidatas não recebiam nenhuma votação, às vezes nem a própria, evidenciando tratar-se de candidaturas fraudulentas (Moreira *et al*, 2020, p. 403).

Assim, a dificuldade em lançar candidaturas femininas para cumprir a quota mínima de gênero levou partidos políticos a fraudar o regime e o processo de registro de candidaturas, criando uma falsa competição pelo voto popular.

Por tudo isso, a veracidade das candidaturas e as possíveis consequências do lançamento de informações falsas passaram a ter previsão expressa, incluída pela Resolução nº 23.675/2021 no § 5º do art. 20, da Resolução TSE nº 23.609/2019 que claramente diz:

A conclusão, nas ações referidas no § 1º deste artigo, pela utilização de candidaturas femininas fictícias, acarretará a anulação de todo o DRAP e a cassação de diplomas ou mandatos de todas as candidatas e de todos os candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de sua participação, ciência ou anuência, com a consequente retotalização dos resultados e, se a anulação atingir mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos da eleição proporcional, a convocação de novas eleições.

Sendo assim, caso a fraude no preenchimento das cotas de gênero seja reconhecida após as eleições, todos os candidatos eleitos desse partido - independentemente de serem homens ou mulheres - poderão perder seus mandatos, pois os votos recebidos por essa legenda partidária serão anulados devido à irregularidade na lista de candidatos. Como consequência, será necessário recalculer os quocientes eleitoral e partidário, o que resultará na redefinição dos candidatos eleitos para a Casa Legislativa (Gomes, 2024, p. 548).

O *leading case* de Valença do Piauí julgado em Recurso Especial Eleitoral nº 193-92

O problema da conciliação entre a ação afirmativa das cotas de gênero, cujo objetivo é prestigiar o direito fundamental à igualdade na participação feminina nas eleições, e as consequências da fraude, que podem levar à cassação de mandatos de mulheres, foi amplamente debatido no Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018/PI. Ao final, o acórdão reconheceu a fraude para indeferir o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), medida que reflexamente afetou todas as candidaturas a este vinculadas.

No caso julgado, o reconhecimento da fraude resultou na cassação dos diplomas de duas candidatas eleitas, devido à comprovação do ilícito. É interessante destacar um trecho do voto do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, que acompanhou integralmente o voto do relator, Ministro Jorge Mussi, enfatizando que aceitar a fraude implicaria quebrar a isonomia em relação aos partidos que cumpriram as regras:

Entendo igualmente que a burla ao sistema de cota previamente estabelecida acaba por ferir a higidez do próprio pleito e, em última análise, também a isonomia da eleição e a vontade do eleitor, especialmente ao se observar que

as demais chapas, partidos e coligações que participam do pleito obrigam-se a cumprir a cota legal imposta, com ônus das mais variadas ordens - logística, estratégica, financeira, etc.

Vale destacar que houve divergência parcial no voto-vista do Ministro Edson Fachin, que acompanhou o relator em quase todos os pontos, mas divergiu quanto à candidata Magally da Silva Costa. No caso específico dessa candidata, devido a comprovados problemas de saúde, entendeu não ter se caracterizado a fraude. Não obstante esses problemas, a folha de votação demonstrou que Magally compareceu às urnas, mas não obteve nenhum voto; em outras palavras, nem mesmo a referida candidata votou em si.

O caso de Valença do Piauí expôs uma aparente contradição lógica. Como esclarece Sérgio Silveira Banhos, paradoxalmente, a regra da quota, que tem como finalidade aumentar a representatividade feminina, serviu para fundamentar a cassação de candidatas eleitas, reduzindo a já escassa composição feminina no Legislativo municipal (Moreira, 2020, p. 424-425).

Vale mencionar o item 9 da ementa do acórdão, que trouxe o interessante contraponto de que:

Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de 'laranjas', com verdadeiro incentivo a se 'correr o risco', por inexistir efeito prático desfavorável.

O argumento que invoca o espírito da lei para justificar a manutenção do mandato de candidata eleita pode ser superado se pensado como um incentivo a se correr o risco de fraudar a cota de gênero. Esse aspecto remete à ideia central de "O Príncipe", de Maquiavel, segundo a qual os fins justificam os meios. Por mais nobre que possa ser a finalidade da lei, não se pode convalidar a ilicitude, pois "o heremeneuta usa, mas não abusa da sua liberdade ampla de interpretar os textos" (Maximiliano, 2017, p. 153).

Em outro contraponto ao argumento do contrassenso na cassação de mulheres eleitas, o item 13 da ementa do acórdão mostra que:

Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro

apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre.

Em outras palavras, a lei protege a proporção de gênero, não apenas a presença feminina. Portanto, não se pode corrigir a fraude simplesmente mantendo as mulheres na chapa, tendo em vista que o equilíbrio de gêneros determinado pela legislação deve ser respeitado.

Por fim, fica claro, pela leitura do acórdão, que o bem jurídico tutelado pela norma é a legitimidade do pleito, o que justificaria a cassação de todos os candidatos registrados pelo partido político que fraudou a cota de gênero.

O Recurso Especial Eleitoral nº 0600003-05.2021.6.06.0062 – Granjeiro – Ceará

No julgamento do caso de Granjeiro, Ceará, voltou a ser debatida a alegação de que o reconhecimento da fraude militar contra a política afirmativa. Discutiram-se, assim, as consequências jurídicas da cassação da chapa e, reflexamente, a cassação do diploma da única mulher eleita no município.

A aplicação da lei em casos de fraude à cota de gênero coloca, em um prato da balança da justiça, a finalidade da política afirmativa, que consiste na promoção da participação feminina legítima, e, no outro prato, a necessidade de proteger a integridade do processo eleitoral, a normalidade e a legitimidade do pleito.

A sanção aplicada deve ser apta a coibir a fraude. Norberto Bobbio trata da importância das sanções para a eficácia das normas no ordenamento jurídico ao afirmar que uma definição satisfatória do Direito só é possível ao se analisar "o modo pelo qual uma determinada norma se torna eficaz a partir de uma complexa organização que determina a natureza e a entidade das sanções" (Bobbio, 1995, p. 22). Em outras palavras, dificilmente uma norma jurídica será eficaz se não houver uma consequência para sua violação, especialmente em matéria eleitoral.

As raízes históricas das primeiras eleições do Brasil República mostram que a lógica do "vale tudo" era aplicada sem pudores (Ricci, 2021).

No caso de Granjeiro, Ceará, reconheceu-se a fraude nas candidaturas de Dávula Ranier Brito Vieira e Emanuelle Rodrigues Dias.

A controvérsia, interessante para o presente artigo, concentrou-se na aplicação das sanções diante do fato de que a única mulher eleita pelo Republicanos, Renágila Viana, obteve a segunda maior votação geral no pleito e não havia provas de sua participação na fraude.

A *quaestio iuris* debatida abordou a possibilidade de frustrar os objetivos da ação afirmativa, caso a única mulher eleita perdesse sua cadeira na Câmara Municipal, reduzindo-se assim a já limitada representação feminina. Ao examinar as consequências da fraude para a validade dos votos obtidos pela legenda, bem como a possibilidade de resguardar o mandato de mulher eleita, o relator, Ministro André Ramos Tavares, ponderou que “a sanção dirige-se ao partido político, não havendo coerência jurídica em uma cisão para beneficiar uma candidata do mesmo partido fraudador”, ressaltando que o objetivo primordial da norma é justamente evitar a fraude.

A Ministra Cármen Lúcia também se manifestou favoravelmente à cassação integral da chapa, destacando que a preservação do Estado Democrático de Direito exige que não se façam concessões a ilícitos. Assim, a sanção deve alcançar todos os que se elegeram pela chapa proporcional contaminada pela fraude. A ministra frisou que a “perda de mandatos de mulheres bem votadas insere-se no rol de consequências a serem suportadas pelos partidos que, ainda nos dias atuais, burlam a importante ação afirmativa prevista no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97”.

A manutenção do mandato de uma candidatura feminina vitoriosa em uma legenda na qual o *consilium fraudis* foi comprovado enfraquece toda a estrutura legal e jurisprudencial voltada à promoção do relevante papel feminino na política, pelos seguintes motivos: i) ofende diretamente a regra do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, que estabelece o percentual mínimo como de gênero; ii) consubstancia um incentivo, ainda que parcial, para que as agremiações “corram o risco” de tentar burlar a norma; iii) macula as regras atinentes ao cômputo dos votos proporcionais, ao preservar o quociente partidário artificialmente calculado em prol da candidatura que se pretende preservar; iv) implica a manutenção de composições inautênticas no âmbito do Legislativo; v) ignora a ausência de efetiva legitimidade da candidata eleita em um pleito comprovadamente viciado; vi) desconsidera o objetivo primeiro da norma, que é impedir a fraude; vii) representa um retrocesso frente à jurisprudência que foi gradualmente consolidada pela Justiça Eleitoral; viii) implica ofensa a mulheres que

poderiam, de modo verdadeiramente legítimo, ter participado da disputa; ix) negligencia a possibilidade de canalização de votos para candidatas que efetivamente concorreram, mas que foram prejudicadas pela amostragem distorcida decorrente das candidaturas fictícias.

Ao proferir seu voto no caso, o Ministro Alexandre de Moraes destacou uma prática comum entre líderes partidários, especialmente em cidades menores: o partido escolhe concentrar seus esforços em um único candidato, geralmente em detrimento dos demais, visando maximizar as chances de eleição desse nome específico. Essa estratégia, ao excluir outras candidaturas, esvazia completamente o propósito da ação afirmativa, que é justamente ampliar a participação feminina na política. O ministro concluiu advertindo que, se a Justiça Eleitoral viesse compactuar com tal prática, estaria, na verdade, incentivando a fraude. Ilustrou seu ponto de forma contundente: “Olha, dos 30% de mulheres, você pode escolher uma, o resto, tudo fraude, laranja. Aposta nesta, porque se você eleger essa, você não vai ter problema algum”.

Por sua vez, o Ministro Floriano de Azevedo Marques divergiu parcialmente do relator, votando pela modulação dos efeitos da decisão para não aplicar, de forma automática, as consequências ordinárias do sancionamento em relação à votação das candidatas mulheres do partido: i) manter o DRAP do partido impugnado, a fim de viabilizar apenas a anulação parcial dos votos da legenda no pleito proporcional da localidade; ii) decretar a nulidade dos votos obtidos pelo partido Republicanos, somente em relação aos candidatos homens da respectiva legenda, com a cassação dos respectivos diplomas, preservando-se os votos das mulheres eleitas pela mesma agremiação; e iii) determinar novos cálculos dos quocientes eleitoral e partidário, a serem procedidos pelo Juízo Eleitoral.

O Ministro Raul Araújo divergiu em maior extensão, alegando que a aplicação fria e irrestrita da literalidade do dispositivo violado (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997) mereceria uma análise mais verticalizada e atenta às consequências práticas. Com esteio na teoria da “derrotabilidade da norma”, segundo a qual se admite o afastamento de regra geral diante de evidente incompatibilidade entre a hipótese descritiva da norma e sua finalidade, defendeu a validade dos votos atribuídos à legenda partidária para beneficiar a única candidata eleita.

A idéia de *defeasibility* ou derrotabilidade das normas jurídicas é apontada originariamente como proveniente do artigo de Herbert

Hart, publicado em 1948, sob o título *The Ascription of Responsibility and Rights*. As regras devem incorporar cláusulas implícitas do tipo "a menos que", permitindo exceções não previstas pelo legislador (Roque; Macri, 2021). A teoria invocada para afastar as consequências da fraude postula a existência implícita de uma cláusula de exceção, por exemplo, "a menos que".

Consequentemente, diante do caso concreto, surge a possibilidade da derrota ou superação da norma. Exemplo disso é o reconhecimento, pelo STF, da possibilidade de interrupção da gravidez em razão da anencefalia, ocasião em que o Supremo derrotou uma norma de Direito Penal proibitiva do aborto.

O Ministro Raul Araújo reconheceu a fraude à cota de gênero, mas por força da derrotabilidade da norma, afastou as consequências legais previstas ao caso concreto: i) preservação automática de mandatos femininos, não sendo necessário realizar cálculos complexos para confirmar a manutenção do mandato das candidatas eleitas, pois a garantia é objetiva e automática, independentemente de análise numérica; ii) modulação de efeitos como regra, entendendo que a adaptação dos efeitos jurídicos deve ser padrão (e não excepcional) sempre que houver candidatas eleitas, assegurando políticas afirmativas e aplicando a teoria da derrotabilidade, com exceções implícitas para evitar injustiças; iii) preservação excepcional de mandatos masculinos, já que, no caso específico, os mandatos de candidatos homens foram mantidos para evitar a extinção do único partido de oposição em Granjeiro/CE, protegendo o pluralismo político, base da democracia.

A Ministra Isabel Gallotti divergiu do Relator acerca das consequências do reconhecimento do ilícito, aderindo, na essência, ao voto do Ministro Floriano, embora com linha de fundamentação e dispositivo parcialmente diferentes. A Ministra reconheceu o ilícito nas candidaturas *fake*, mas entendeu que os votos femininos e o voto de legenda deveriam ser mantidos, destacando em seu voto trecho de particular interesse:

Entendo que se, por um lado, é necessário que esta Corte coíba a prática de fraude, por outro é relevante que se realize juízo de proporcionalidade e razoabilidade nas hipóteses em que o reconhecimento da fraude à cota de gênero implicar a cassação do diploma de mulher eleita pelo partido político que cometeu o ilícito. Isso porque essa consequência pode vir a acarretar, pela

via transversa, o fortalecimento de candidaturas masculinas – que, em tese, estarão aptos a assumir as vagas em decorrência da retotalização dos votos – e, em última análise, o agravamento da desigualdade representativa feminina no cenário político, exatamente o que o art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 visa a combater.

O argumento da violação à proporcionalidade também foi utilizado no contexto da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 6338, proposta pelo partido Solidariedade, que buscava refutar a interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aos artigos 10, § 3º, da Lei 9.504/1997 e 22, XIV, da Lei Complementar 64/1990. O autor da ação pretendia obter uma interpretação conforme à Constituição para que a cassação integral dos registros de candidatos eleitos por fraude à cotas de gênero não ocorresse em certas situações, mitigando assim as consequências da fraude e protegendo os candidatos íntegros.

Na ocasião, a Ministra Relatora Rosa Weber, em seu voto, rejeitou os argumentos do autor sobre a violação da proporcionalidade, afirmando que a interpretação do TSE para o art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997 combinado com o art. 22, XIV, da Lei Complementar 64/1990 é: i) Adequada, porquanto apta a punir todos os envolvidos nas práticas fraudulentas, bem como extirpar do ordenamento jurídico os efeitos decorrentes dos atos abusivos, mediante a cassação do registro ou do diploma de todos que deles se beneficiaram; ii) necessária para evitar a contumaz recalcitrância das agremiações partidárias no cumprimento da ação afirmativa (cota de gênero) instituída pelo legislador, transformando as condutas eleitorais e incentivando, efetivamente, a participação feminina na política; iii) proporcional em sentido estrito, pois, ao contrário do sustentado, não acarreta desestímulo à participação do pleito, mas incentiva os partidos a fomentarem, desenvolverem e integrarem a participação feminina na política.

Na linha interpretativa dos métodos racional e teleológico, a Ministra Isabel Gallotti decidiu que:

A solução que melhor equaciona o problema consiste em reconhecer a fraude à cota de gênero, preservando, contudo, no caso de haver mulher eleita, os votos das mulheres que não concorreram para a fraude e os votos exclusivamente de legenda.

A interpretação utilizada no voto combinou regras para manter a vaga obtida pela candidata Renágila Viana. O reconhecimento da fraude à cota de gênero fundamenta o indeferimento do DRAP e de todos os pedidos de registro a ele vinculados. No entanto, nessa linha interpretativa, são preservados como válidos os votos obtidos pelas mulheres, invalidando-se os votos dos outros candidatos vinculados ao DRAP, e mantidas as demais cominações inerentes ao reconhecimento do ilícito.

Ao tratar do sentido e o alcance de uma regra de Direito, explica Carlos Maximiliano (2017, p. 153), que:

O fim primitivo e especial da norma é condicionado pelo objetivo geral do Direito, mutável com a vida, que ele deve regular; mas em um e outro caso o escopo deve ser compatível com a letra das disposições; completa-se o preceito por meio da exegese inteligente; preenchem-se as lacunas, porém não contra legem.

A nulidade dos votos obtidos pelo partido que cometeu o ato ilícito ao preencher o DRAP impõe a retotalização dos votos e novo cálculo dos quocientes eleitoral e partidário. Consequentemente, candidatos eleitos de ambos os gêneros, mulheres ou homens, mesmo que não tenham participado da fraude, podem sofrer as consequências da conduta ilícita do partido.

Isso é uma decorrência do sistema da representação proporcional, no qual os lugares são preenchidos conforme o quociente eleitoral e partidário, sistema que privilegia o desempenho da legenda partidária, sem qualquer distinção de gênero.

A lógica do sistema proporcional, ao contrário do majoritário, que enfatiza a figura do candidato, atribui grande relevo aos votos obtidos pelos partidos ou pelas legendas partidárias (Gomes, 2024, p.273).

Ademais, a vaga no legislativo pertence ao partido político, conforme exegese firmada pelo Tribunal Superior Eleitoral nas Resoluções números 22.526/2007, 22.563/2007 e 22.610/2007, bem como na Consulta no 1.407/DF que foi ratificada pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar, em 4 de outubro de 2007, os Mandados de Segurança n^{os} 26.602, 26.603 e 26.604. Consequentemente, se o mandatário se desliga da agremiação pela qual foi eleito, perde igualmente o mandato, salvo se houver justa causa.

Sendo assim, se a vaga pertence à legenda partidária, não faz sentido aferir se há responsabilidade subjetiva do candidato ou da candidata em fraude partidária, tampouco se algum mandatário foi eleito em benefício desta fraude. No caso julgado não havia indicativo de que a mulher eleita pelo Republicanos, Renágila Viana, tivesse concorrido para a fraude. Contudo, candidatos são eleitos não apenas com seus votos, mas pelo somatório dos votos de legenda de todos os componentes da chapa (homens e mulheres), que deve ser suficiente para o partido atingir o quociente partidário.

Tal como na desfiliação partidária sem justa causa, aplica-se o brocardo jurídico que expressa o princípio da igualdade de tratamento em situações análogas: *ubi eadem ratio, ibi idem jus*, ou seja, onde há a mesma razão, há o mesmo direito. Os votos recebidos pela legenda partidária favorecem todos os candidatos, sem qualquer distinção.

Independentemente do gênero daquele que ocupa o cargo, a vaga no Legislativo não pertence à pessoa eleita; justamente por isso, a sanção se dirige ao partido político. Assim, caracterizada a fraude à cota de gênero, mesmo que tenha sido eleita alguma mulher, a cassação do registro ou diploma atingirá diretamente os votos obtidos pela legenda partidária. Com efeito, a constatação de fraude na cota de gênero macula todos os votos recebidos pelo partido, pois o vício está na sua origem.

Por fim, a questão em debate não é apenas a importância de se proteger a lisura do pleito e punir o partido, mas também em que medida as interpretações que modulam os efeitos da fraude, buscando preservar o objetivo da cota de gênero, podem afetar a lógica do sistema proporcional brasileiro.

Considerações Finais

A quota eleitoral de gênero é caracterizada como uma ação afirmativa, cujo objetivo é garantir um espaço mínimo de participação de cada gênero (masculino e feminino) na vida política do País. O fundamento da quota de gênero está nos valores da cidadania, dignidade da pessoa humana, igualdade e pluralismo político. Trata-se de uma ação afirmativa idealizada principalmente para resguardar a posição das mulheres, que historicamente desfrutaram de pouco espaço no cenário político brasileiro, geralmente controlado por homens.

A eliminação da discriminação contra a mulher é vista como um desafio a ser superado para construção de uma sociedade livre, justa e solidária. A fraude à cota de gênero representa grave afronta à democracia e à política de inclusão de mulheres no cenário político. Os dois casos aqui abordados mostram que a Justiça Eleitoral tem atuado de forma rigorosa para coibir essa prática com critérios objetivos, buscando garantir que a cota de 30% seja efetivamente cumprida em sua finalidade, e não apenas em sua forma.

A leitura e os debates enfrentados na ADI n°. 6338, bem como nos dois Recursos Especiais Eleitorais n° 193-92/PI e n° 0600003-05.2021.6.06.0062, evidenciam que objetivo da lei não é apenas aumentar o número de candidatas a qualquer custo, mas garantir oportunidades reais de eleição e a participação efetiva das mulheres na política.

A sociedade está mudando, mas ainda é comum o vizo da cooptação de candidatas. As agremiações partidárias buscam na filiação mulheres para futuras candidatas apenas com o objetivo de cumprir o percentual mínimo exigido, visando assegurar o deferimento do DRAP, independentemente de sua participação efetiva e legítima na política.

Não há dúvida de que abrandar as consequências do reconhecimento do ilícito em candidaturas *fake*, além de criar instabilidade nas relações jurídicas, representaria um retrocesso em conquistas históricas. Os dados estatísticos sobre a participação feminina na política brasileira, colacionados no item IV da ADI 6338 / DF, mostram que essa participação vem aumentando timidamente, o que evidencia a necessidade de uma atuação mais enérgica do Estado para alcançar melhores níveis de paridade entre os gêneros.

A edição de 2025 do mapa “Mulheres na política: 2025”³ revela que o Brasil ocupa a 133ª colocação no ranking global de representação parlamentar feminina e a 53ª posição no ranking de representação ministerial. O país tem índices muito abaixo da média do continente americano: apenas 18,1% da Câmara dos Deputados é composta por mulheres, ou seja, 93 parlamentares; no Senado, elas representam 19,8%, totalizando apenas 16 senadoras. Esses números colocam o Brasil entre os piores desempenhos globais.

³ <https://www.onumulheres.org.br/noticias/brasil-ocupa-a-133a-posicao-no-ranking-global-de-representacao-parlamentar-de-mulheres/>

Logo, apesar de avanços pontuais, a participação política das mulheres brasileiras segue muito abaixo da média internacional e regional. O descumprimento das cotas de gênero, a baixa ocupação de cargos executivos e de liderança e a persistência de barreiras estruturais evidenciam a necessidade de políticas afirmativas mais robustas e fiscalização efetiva para garantir a igualdade de gênero na política nacional.

A *mens legis* da regra prevista no § 3º do artigo 10 da Lei 9.504/1997 é, sem dúvida, mudar o cenário de desigualdade, promovendo o aumento da participação da mulher na política. Entretanto, é difícil sustentar que está no espírito da lei a tolerância de candidaturas fictícias de mulheres “laranja”, cujo registro teve apenas a finalidade de assegurar o deferimento do DRAP.

A ação afirmativa consiste em promover a igualdade de gênero por meio da participação política real, efetiva e verdadeira. Com efeito, a violação dessa norma não pode ter outra consequência que não seja a nulidade dos votos obtidos pelo partido.

É interessante apresentar uma breve distinção entre princípios e regras, valendo-se de Ronald Dworkin e Robert Alexy, que partem do pressuposto que essa distinção é qualitativa, e não de grau. Segundo Virgílio Afonso da Silva, em seu artigo “Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção”, para Dworkin:

As regras, ao contrário dos princípios, expressam deveres e direitos definitivos, ou seja, se uma regra é válida, então deve se realizar exatamente aquilo que ela prescreve, nem mais, nem menos (Silva, 2003).

Os princípios da proporcionalidade e da finalidade, cujo grau de realização pode variar, foram utilizados para fundamentar alguns votos vencidos nos dois casos abordados. A modulação de efeitos, como a anulação parcial dos votos, diverge do ensinamento de Dworkin no sentido de que as regras valem, e por isso, são aplicáveis em sua inteireza, ou não valem e, portanto, não são aplicáveis (Silva, 2003).

Existe uma hipótese na qual o indeferimento da chapa pode acarretar a nulidade de todos os votos, levando à cassação inclusive de candidatas eleitas. Embora essa consequência possa ser lamentável do ponto de vista da participação feminina na política, certamente terá

um efeito didático e pedagógico sobre o partido político que fraudou a regra de cotas.

Os partidos políticos deveriam atuar sempre com honestidade e moralidade para dar credibilidade aos atores políticos. Assim, fraudes não precisariam ser julgadas pela Justiça Eleitoral, votos não seriam anulados e candidaturas não seriam cassadas. Em vez da modulação dos efeitos de decisão, como a anulação parcial dos votos de legenda, o caminho mais adequado seria os partidos aprimorarem seus quadros com filiados de ambos os gêneros e instruí-los quanto ao dever moral e cívico de efetivamente participar das eleições.

É importante ter sempre em mente que as consequências jurídicas àqueles que buscam burlar as normas são previsíveis; os atores políticos podem antever e mensurar os riscos de lançar candidaturas fictícias apenas para cumprir o percentual mínimo de gênero.

O fortalecimento das mulheres dentro dos próprios partidos, à guisa de exemplo, já foi observado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela distribuição de recursos do Fundo Partidário destinados ao financiamento das campanhas eleitorais femininas na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres.

Embora não seja uma iniciativa específica para a participação feminina na política brasileira, o projeto Parlamento Jovem, desenvolvido pela Escola Judiciária Eleitoral paranaense (EJE-PR), é um bom exemplo de que, em vez de convalidar práticas fraudulentas, existem soluções melhores para construir um futuro com campanhas eleitorais protagonizadas por candidatos e candidatas reais.

A construção de uma sociedade composta por cidadãos com maturidade política, que queiram participar do processo democrático como protagonistas, faz parte desse futuro a ser edificado. Como afirma Sérgio Banhos, “há desafios constantes, e a garantia da igualdade de gêneros na política é compromisso inadiável de todos” (Moreira, 2020, p.448).

O pretexto de cumprir ações afirmativas não pode justificar o afastamento de normas que sancionam atos ilícitos. Incrementar a participação feminina na política é um desafio cultural que não depende apenas de ações afirmativas, mas também de um processo de conscientização coletiva, por meio de estratégias de educação das próximas gerações de eleitores e candidatos.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior; tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos; revisão técnica de Claudio De Cicco. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.
- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 20. ed., rev., atual. e reform. Barueri: Atlas, 2024.
- GORZONI, Paula. **Entre o princípio e a regra: Teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy**. Crítica, São Paulo, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000300013> 1
- MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed., 9. tir. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MOREIRA, Eduardo José Leal; LIMA, Marcelo de Carvalho; TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia; VELOSO, Roberto Carvalho (Org.). **Direito Eleitoral e Democracia: Estudos em homenagem ao Desembargador Cleones Carvalho Cunha**. São Luís: EDUFMA, 2020.
- RICCI, Paolo (org.). **As eleições na Primeira República: 1889-1930**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021.
- ROQUE, A. C. L.; MACRI, L. **A construção da jurisprudência do STF à luz da teoria da derrotabilidade normativa**. In: DIAS, L. F.; ALONSO, R. P.; RAZABONI JUNIOR, R. B. *Novos direitos na contemporaneidade - Vol. 1*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2021. p. 95-118
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 607-630, 2003.